



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB

FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS APLICADAS

CLEANISON GUEDES DE MELO

**VALIDADE DAS PROVAS COLHIDAS PELAS COMISSÕES PARLAMENTARES
DE INQUÉRITO EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO**

BRASÍLIA

2013

CLEANISON GUEDES DE MELO

**VALIDADE DAS PROVAS COLHIDAS PELAS COMISSÕES PARLAMENTARES
DE INQUÉRITO EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito da
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas
do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Professor Jefferson Carús Guedes

BRASÍLIA

2013

RESUMO

Esta monografia tem como objetivo estudar, à luz da doutrina, legislação e jurisprudência, os principais aspectos relacionados ao funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito, como os requisitos para sua criação, os limites materiais e formais que lhes são impostos, bem como especialmente a validade das provas colhidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito tendo com base o direito fundamental ao contraditório.

Palavras-Chave: Comissão Parlamentar de Inquérito. Poderes e Limites. Constituição Federal. Contraditório. Validades das Provas. Ação Penal nº 470.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
1. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.....	7
1.1 Histórico.....	7
1.2 Conceito.....	9
1.3 Requisitos para instalação.....	12
2. PODERES, LIMITES E CONTROLE.....	16
2.1. Poderes das CPIs.....	16
2.2 Limites de Investigação.....	20
2.3 Controle Jurisdicional dos atos das CPI's.....	25
3. DIREITO AO CONTRADITÓRIO E VALIDADE DAS PROVAS COLHIDAS PELAS CPIs.....	29
3.1 Direito ao Contraditório na CPI.....	29
3.2 Validade das Provas colhidas pela CPIs.....	34
3.3 Ação Penal 470 e Validade das Provas colhidas pela CPI do Mensalão.....	43
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS.....	50

INTRODUÇÃO

As Comissões Parlamentares de Inquérito são órgãos criados no âmbito do Poder Legislativo com a finalidade de concretizar a sua função fiscalizatória. Para tanto dispõem de poderes assemelhados aos das autoridades judiciais, conforme disposição constitucional.

As Comissões Investigativas possuem uma enorme importância para a sociedade e para o Estado, pois buscam a proteção do interesse da coletividade, por meio da apuração de irregularidades e desvios de conduta praticados em detrimento da coisa pública.

Em virtude da sua grande importância, faz-se necessário compreender melhor o funcionamento das Comissões Investigativas, adentrando os seus poderes, seus limites e em especial a validade das provas colhidas durante o inquérito parlamentar, tendo em vista a ausência das garantias da ampla defesa e do contraditório judicial.

Assim, serão estudados o histórico das Comissões Parlamentares de Inquérito, o seu conceito e os requisitos para sua instalação, como, por exemplo, a exigência de requerimento de um terço de qualquer das Câmaras do Congresso e a indicação precisa de fato a ser investigado.

Além disso, serão enumerados e analisados com base na legislação, doutrina e jurisprudência os poderes e limites formais e materiais atribuídos às Comissões Parlamentares de Inquérito, entre eles o limite atribuído às provas produzidas durante os trabalhos da Comissão. Ademais, será analisado o controle jurisdicional das CPIs, realizado por meio do Supremo Tribunal Federal.

No que se refere aos limites formais, será examinado a exigência do fato determinado, requisito que é estabelecido pela legislação e interpretado pela doutrina como forma de evitar abusos de poder por parte do Legislativo, e o quórum de um terço, que visa garantir os direitos das minorias parlamentares.

Será realizada uma abordagem sobre a garantia constitucional do contraditório e o porquê dessa garantia não ser observada no inquérito parlamentar,

bem como os reflexos que isso provoca nas provas produzidas pelas Comissões de Inquérito.

Especificamente esta monografia pretende examinar a validade das provas colhidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito à luz do artigo 155 do Código de Processo Penal e da interpretação doutrinária e jurisprudencial sobre o referido artigo. Verificar-se-á se tais provas podem ser utilizadas ou não para fundamentar uma sentença condenatória, tendo em vista que são colhidas sem observância da ampla defesa e do contraditório.

Por fim, será demonstrada de forma prática a problemática que envolve a validade das provas colhidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. Para tanto serão analisados os principais pontos da Ação Penal nº 470 - MG, referente ao processo do “Mensalão”, que está sendo julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e que traz o posicionamento dessa Corte sobre o tema objeto dessa Monografia.

1. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

1.1 Histórico

As Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs surgiram na Inglaterra, mas há divergência a respeito da época exata. Alguns autores defendem que elas originaram-se dos reinados de Eduardo II e Eduardo III, entre os séculos XIII e XIV. Porém, o certo é que as CPIs se desenvolveram somente no século XVII, época em que se editou o *Bill of Rights* (declaração de direitos). Esse fato provocou a consolidação da supremacia do Parlamento da Inglaterra, tendo em vista que houve o fortalecimento das garantias políticas, especialmente a liberdade e inviolabilidade dos parlamentares no exercício de suas funções.¹

Apesar da origem da CPI ter sido na Inglaterra, sendo o instituto também adotado por outros países europeus, foram nos Estados Unidos da América que as CPIs se inseriram de maneira mais forte na vida jurídica e política da sociedade. Vale citar, inclusive, que a jurisprudência e doutrina norte-americana influenciaram bastante os seus correlatos aqui no Brasil.²

Já no Brasil, a Constituição de 1824 não previa em seu texto as Comissões Parlamentares de Inquérito, mas alguns intérpretes da Lei maior daquela época viam a possibilidade de instituir CPIs. Isso porque a Constituição da época, no seu artigo 15, inciso IX, atribuía à Assembleia Geral poder de “velar na guarda da Constituição e promover o bem geral da Nação”. Mas, apesar de alguns autores vislumbrarem essa possibilidade, durante o império não houve instalação de CPI, até porque o Parlamento à época não atuava livremente, o que inviabilizava a investigação parlamentar.³

Da mesma forma que a Magna Carta de 1215, a Constituição brasileira de 1891 também não previa expressamente a criação de Comissões Parlamentares de

¹ SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI: doutrina, jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 17.

² GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes de Investigação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 19.

³ BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 177-178.

Inquérito. Apesar disso, entendia-se que, apesar da Constituição silenciar a respeito, era possível ao Congresso realizar investigações parlamentares. Assim, o Regimento Interno do Senado consignou em seu texto o direito de investigar e com isso ocorreram algumas tentativas de instalação de CPI, mas, em razão da maioria dos parlamentares serem governistas e em virtude de inexistir legislação que definisse os poderes e o procedimento do inquérito parlamentar, a maioria esmagadora dos requerimentos foi rejeitada.⁴

Já a Carta de 1934 foi a primeira Constituição brasileira a prever expressamente em seu texto as Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, facultava a criação apenas à Câmara dos Deputados, não havendo tal previsão para o Senado Federal. Cabe destacar que a Constituição Federal de 1934 foi também a que primeiro fez previsão do requisito do fato determinado e do quórum de um terço dos membros da Casa como exigência para instalação de CPI, tradição essa que foi seguida pelas Cartas seguintes.⁵

Diferentemente da Constituição de 1934, a Lei Maior de 1937 não dispôs sobre as CPIs, apenas previa a possibilidade de convocação de Ministros de Estado pelas Casas Legislativas ou suas Comissões com o intuito de prestar esclarecimentos. Já a Constituição liberal de 1946 reestabeleceu o instituto da CPI, prevendo ainda quando da sua criação a garantia da representação proporcional dos partidos políticos no âmbito da respectiva Câmara.⁶

Por sua vez, a Constituição Federal de 1967 previa no seu artigo 39 que a Câmara dos Deputados e Senado Federal, de forma conjunta ou individualmente, poderiam criar Comissões Parlamentares de Inquérito para apurar fato determinado e por prazo certo, desde que houvesse requerimento de um terço de seus respectivos membros.⁷

Por fim, a Constituição Brasileira de 1988 fortaleceu a atividade fiscalizatória do Legislativo ao Poder Executivo por meio das Comissões Parlamentares de

⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 179-180.

⁵ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes de Investigação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 34.

⁶ Ibidem, p. 34.

⁷ SILVA, Edson Jacinto da. *A Comissão Parlamentar de Inquérito*. Campinas-SP: Servanda, 2004, p. 33-34.

Inquérito. Atualmente, as CPIs detêm poderes instrutórios próprios das autoridades judiciais. Ressaltando-se que esses poderes instrutórios têm por finalidade informar, esclarecer e apontar as irregularidades ou crimes cometidos contra a coisa pública e ainda produzir provas referentes a tais ilícitos, com vistas ao convencimento do Ministério Público, para posterior apuração das responsabilidades dos infratores. Destacando-se ainda que os resultados jurídicos práticos, como reparação, repressão e punição dos infratores, somente surgem após a manifestação do Poder Judiciário, com base em provas colhidas na fase processual, sob o amparo da garantia do contraditório e da ampla defesa.⁸

1.2 Conceito

O Brasil consagra o princípio da separação de poderes. Esse princípio consiste em atribuir cada uma das funções de governo a poderes diferentes. Isso evita a concentração de forças na mão de uma única pessoa ou instituição e privilegia os direitos individuais e coletivos dos cidadãos. Assim, a Constituição da República estabelece que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.⁹

A função do Poder Executivo é precipuamente conduzir a Administração Pública, instituindo políticas e diretrizes para consecução do bem comum. Já a função do Poder Judiciário é exercer a jurisdição, solucionar os conflitos que surgem no seio da sociedade. Por sua vez, a função do Poder Legislativo é elaborar leis e fiscalizar os atos dos demais poderes.¹⁰

No entanto, não há exclusividade de nenhum dos poderes da República no exercício de competências de determinado tipo, visto que mesmo nas funções predominantes de certo Poder, os outros também podem exercê-la atipicamente. Assim, a atividade jurisdicional que é característica do poder Judiciário, poderá ser desempenhada pelo Legislativo, quando, por exemplo, julga certas autoridades, da

⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 190-191.

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 108.

¹⁰ *Ibidem*, p. 109-110.

mesma forma o Judiciário poderá elaborar seu Regimento Interno, que é função normativa e o Executivo editar medidas provisórias.¹¹

A função típica de fiscalizar do Poder Legislativo pode ser classificada em político-administrativo e financeiro-orçamentário. Com base na primeira, o Legislativo, por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito, pode questionar atos do Executivo, por meio do acesso ao funcionamento das suas atividades burocráticas, com o objetivo de examinar a administração da coisa pública e, por consequência, executar as medidas necessárias.¹²

No âmbito da função fiscalizatória do Poder Legislativo encontra-se a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, valioso instrumento utilizado pelas democracias ocidentais para garantir a transparência e o controle de Poder. A CPI é um meio necessário de se estabelecer contrapartida ao agigantamento do Executivo.¹³

Segundo a Constituição Federal, as Comissões Parlamentares de Inquérito são órgãos colegiados com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.¹⁴

Além da Constituição Federal, a Lei 1.579, de 18 de março de 1952 e o Regimento Interno das Casas do Congresso Nacional trazem também disposições acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito, como poderes, limites e procedimentos relativos a seu funcionamento.¹⁵

¹¹ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes de Investigação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 9.

¹² FRANÇA, Pedro Arruda. *Manual das CPI's: Legislação doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 17.

¹³ GONÇALVES, op. cit., p. 14-15.

¹⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

¹⁵ SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI: doutrina, jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 85.

A CPI é um órgão colegiado que constitui uma extensão do Poder Legislativo, seja ele federal, estadual ou municipal, que se destina a investigar, dentro dos limites da lei, fatos determinados que envolvam atos de improbidade. A Comissão Parlamentar de Inquérito é órgão colegiado porque se sujeita à vontade da maioria. Ela é extensão do Legislativo porque cabe a esse poder a tarefa institucional de investigar. A CPI também deve atuar dentro dos parâmetros da legalidade, visto que seus poderes e limites vêm definidos na Constituição Federal e nas leis. Por último, a CPI se destina a investigar fatos relacionados à improbidade administrativa, ou seja, condutas ligadas ao enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou ainda violadoras das regras e princípios constitucionais.¹⁶

As Comissões Parlamentares de Inquérito poderão ser criadas em nível federal, estadual ou municipal. Mas, somente em nível federal é que a Constituição da República prevê expressamente a criação e instalação de CPI, o que ocorre por meio do Congresso Nacional. Ademais, a possibilidade de criação de CPI pelos estados, distrito federal e municípios decorre de concessão tácita da Lei Maior, que prevê que tais entes serão regidos por constituição estadual ou lei orgânica, respeitados os princípios nela estabelecidos. Com base na autonomia do ente federativo, é que se veda à União Federal a criação e instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito sobre atividade de competência exclusiva ou privativa dos estados, distrito federal ou municípios.¹⁷

As Comissões Parlamentares de Inquérito são criadas para investigar fatos determinados com o intuito de esclarecer situações para a tomada de decisões legislativas ou para fiscalizar atos do Estado ou de particulares que tenham repercussão pública, ou ainda para cientificar à sociedade de assuntos de interesse coletivo.¹⁸

Pode-se afirmar que, em essência, a CPI se trata de uma comissão criada para promover uma investigação especial e temporária conduzida por integrantes do Poder Legislativo, com o objetivo de apurar fatos certos, definidos, referentes a

¹⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 1-5.

¹⁷ SILVA, Francisco Rodrigues da. *CPIs Federais, Estaduais, Municipais: Poderes e Limitações*. 3ª ed. Recife: Ed. Bagaço, 2001, p. 84-85.

¹⁸ SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões Parlamentares de Inquérito e o conceito de fato determinado*. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2005, p. 121.

atividades de interesse do Parlamento, como fatos relativos a acontecimentos políticos, ilegalidades ou abusos na administração pública, dentre outros. Diz-se que se trata de investigação especial porque é levada a cabo por agentes políticos, temporária, pois não se prolongam no tempo, tendo prazo certo para terminar. Ademais, é importante ainda destacar que objetivo principal da CPI é sempre o bem-estar da coletividade.¹⁹

Portanto, não é lícito às CPIs investigar fato determinado com o objetivo de se atingir finalidades políticas, eleitoreiras, de revanche ou de interesses pessoais e também não se permite investigar fatos indeterminados com o intuito de promoção de devassas, pressão política ou de autopromoção. Assim as investigações parlamentares não podem visar à obtenção de objetivos escusos, pois do contrário, haveria negação da própria Constituição e das liberdades fundamentais nela previstas, já que a Lei Maior concedeu poderes especiais às CPIs com a finalidade de atingir o interesse público e não para satisfazer interesses particulares ou de determinados grupos.²⁰

1.3. Requisitos para instalação

A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito poderá ser realizada por meio do requerimento de um terço de qualquer das Câmaras do Congresso, conforme dispõe o artigo 58, § 3 da Constituição Federal ou ainda por deliberação do Plenário da Casa respectiva, conforme § 1º do artigo 1º da Lei 1.579 de 1952. Além desse requisito, a Constituição da República estabelece que é necessário também a indicação precisa de fato a ser investigado, ou seja, deverá haver um fato determinado. Uma vez preenchidos esses dois requisitos, a criação da CPI será automática.²¹

O quórum de um terço foi estabelecido como forma de possibilitar o exercício do direito das minorias parlamentares ou oposição de fiscalizar os atos do governo.

¹⁹ SILVA, José Luiz Mônaco da. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. São Paulo: Ícone, 1999, p. 19-20.

²⁰ Ibidem, p. 122.

²¹ SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI: doutrina, jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 53-54.

Pois, do contrário, o direito de fiscalização seria prejudicado por meio de manobras políticas dos governistas, uma vez que na maior parte das vezes estes são maioria no Congresso Nacional. O quórum de um terço é estabelecido pela Constituição da República de forma expressa, porque dessa forma o direito de fiscalização das minorias parlamentares é garantido. Já o requisito do fato determinado é estabelecido pela legislação e interpretado pela doutrina como forma de evitar abusos de poder por parte do Legislativo, por meio de investigação de fatos genéricos, vagos e indefinidos.²²

No mesmo sentido entende o Supremo Tribunal Federal. Segundo o referido Tribunal, o quórum de um terço foi estabelecido como forma de possibilitar o exercício do direito das minorias parlamentares. Sendo que satisfeito o número mínimo de requerentes, a CPI deverá ser criada e instalada. Segue o abaixo a decisão do referido Tribunal no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.831 de 2005:²³

“(...) A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DE DIREITO REFLETE UMA REALIDADE DENSA DE SIGNIFICAÇÃO E PLENA DE POTENCIALIDADE CONCRETIZADORA DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES PÚBLICAS(...)”.

A Constituição da República exige para criação das Comissões Parlamentares de Inquérito a existência de fato determinado, no entanto, a Lei Maior não traz o conceito para este instituto. Da mesma forma, a Lei 1.579/1952, que dispõe sobre as CPIs também é omissa nesse ponto.²⁴

A omissão legislativa quanto ao conceito de fato determinado tem provocado inúmeros problemas, como, por exemplo, o ocorrido na CPI dos Bingos. Em 2005, houve a crise do mensalão. Existiam à época muitas denúncias de corrupção e a

²² SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI: doutrina, jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 55-57.

²³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança nº 24.831 - DF. Ministro Relator: Celso de Melo. Data do Julgamento: 22-06-2005. Publicado no DJ de 04-08-06.

²⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

CPI, no desejo de investigar tudo, recebeu a denominação de “CPI do fim do mundo”. Ela foi criada para apurar problemas referentes a bingos, práticas ilícitas que o jogo pudesse acarretar à nação. E acabou tratando de outros temas totalmente diversos. Outra consequência da indefinição do conceito de fato determinado, diz respeito ao acionamento constante do Supremo Tribunal Federal para decidir se a criação das Comissões Parlamentares de Inquérito atende ou não ao requisito do fato determinado.²⁵

A doutrina procura estabelecer um conceito de fato determinado. Para Salgado, por exemplo, o requisito do fato determinado se caracteriza por ser o acontecimento concreto e individualizado de repercussão nacional. Trata-se de um fato irregular, de interesse público, que vai de encontro à Constituição, às leis ou a ordem moral do país.²⁶

Ressalta-se que em certos casos haverá a plena certeza que o fato é determinado, em outros casos haverá a certeza de que o fato não é determinado, mas existirão situações, denominadas de “zonas cinzentas”, em que haverá incerteza. Nesse último caso, será exigida uma exposição e detalhamento mais circunstanciado do fato e deverá ser feita a ligação deste com o escopo fiscalizatório, legislativo ou representativo. Na zona cinzenta, será necessária a indagação para saber se as razões da investigação são razoáveis ou relevantes e se não há outro mecanismo menos restritivo de direitos a ser adotado.²⁷

Assim, é necessária a exposição das razões fáticas e jurídicas que autorizam a investigação parlamentar para que seja possível o controle da decisão parlamentar. Além disso, o fato determinado não pode ser encarado apenas como um obstáculo retórico, ao qual os congressistas devem fazer referência no requerimento de constituição das investigações, mas sim como um requisito imprescindível das investigações.²⁸

²⁵ COUTINHO, Filipe. *Projeto Regulamenta Funcionamento de CPI*. Disponível em: <
<http://www.conjur.com.br/2009-jul-11/projeto-lei-regulamenta-funcionamento-cpi-congresso>>.
Acesso em: 12 nov. 2012.

²⁶ SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI: doutrina, jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 58-59.

²⁷ SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões Parlamentares de Inquérito e o conceito de fato determinado*. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2005, p. 156.

²⁸ Ibidem, p. 157-158.

Para tentar solucionar o problema com relação à ausência de conceito para o fato determinado (o que é motivo de muita discussão pela doutrina), o Deputado Ademir Camilo (PDT-MG), apresentou o projeto de lei nº 5588 de 2009, que dispõe sobre o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito. O citado projeto traz o conceito de fato determinado. Abaixo segue a descrição do Parágrafo único do seu artigo 2º:²⁹

Fato determinado é o acontecimento de relevante interesse público para o exercício das atribuições dos membros do Poder Legislativo que esteja caracterizado no requerimento ou projeto de resolução de constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito.

Outra questão que envolve o requisito do fato determinado se refere à possibilidade ou não das Comissões Parlamentares de Inquérito alargarem sua competência para matérias que não constam do seu requerimento de criação. Com relação a esse ponto, a CPI pode apurar fatos que não estejam previstos no seu ato de criação. Mas, há de ressaltar que isso somente é possível caso o fato novo seja conexo com o principal, que motivou a criação da CPI. Para o autor, essa possibilidade de apurar fatos conexos vai ao encontro do bom senso crítico, pois, evita que sejam criadas diversas comissões para apurar fatos intimamente relacionados.³⁰

Por último, o Supremo Tribunal Federal também tem posicionado no sentido da possibilidade de alargamento da competência da CPI para matérias diferentes daquelas que autorizaram sua criação. No entanto, faz a ressalva de que isso somente é possível caso haja conexão da matéria nova com a principal.³¹

²⁹ BRASIL. *Projeto de Lei n. 5588, de 03 de agosto de 2009*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=441416> >Acesso em: 19 nov. 2012.

³⁰ SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI: doutrina, jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p.62.

³¹ *Ibidem*, p. 62.

2. PODERES, LIMITES E CONTROLE

2.1 Poderes

Os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito têm por sede principal a Constituição Federal e como sedes auxiliares o Regimento Interno das Casas do Congresso Nacional e a Lei.³²

Esses poderes das CPIs são próprios das autoridades judiciais e por essa razão se submete às mesmas restrições, em especial, o direito do depoente ao silêncio, que é consequência do sigilo profissional e da garantia constitucional de proteção contra a autoincriminação. Essa afirmação encontra respaldo na Constituição Federal, artigo 58, § 3º.³³

Essas autoridades judiciais são os agentes políticos que detêm o poder e dever de julgar, ou seja, são os Juízes, Desembargadores e Ministros, não abrangendo, portanto, os órgãos do Ministério Público.³⁴

A Lei 1.579 de 1952, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, é a que cuida das Comissões Parlamentares de Inquérito. A citada lei atribui às Comissões Parlamentares de Inquérito ampla possibilidade de investigação no que tange ao fato que autorizou a sua instauração. O artigo 2º da referida Lei concede às CPIs poderes para determinar diligências, convocar Ministros de Estado, tomar depoimentos, ouvir indiciados e testemunhas, bem como requerer documentos e informações de repartições públicas e particulares. No entanto, vale destacar que o rol supracitado é apenas exemplificativo. Segundo essa mesma Lei, no processo e instrução dos inquéritos parlamentares serão aplicáveis, no que couber, as normas do Processo Penal.³⁵

³² GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes de Investigação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 45.

³³ SILVA, Edson Jacinto da. *A Comissão Parlamentar de Inquérito*. Campinas-SP: Servanda, 2004, p. 57-58.

³⁴ GONÇALVES, op. cit., p. 59.

³⁵ BRASIL. Lei Nº 1.579, de 18 de março de 1952. *Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito*. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 21 março 1952. Seção 1. p. 4585.

Tendo em vista que as investigações promovidas pelas CPIs não têm por escopo a aplicação de penas ou outras sanções, deve-se considerar que todos os que comparecem perante ela possuem, em tese, a qualidade de testemunhas. Por esse motivo, faz-se necessária a aplicação dos dispositivos do Código de Processo Penal referentes à oitiva de testemunhas, que estão nos artigos 202 a 225, o que implica dizer que a presença delas diante das CPIs é obrigatória e que, inclusive, poderá ser realizadas acareações. Mas, vale citar que somente será obrigatório o comparecimento das testemunhas caso elas tenham alguma relação com os fatos investigados.³⁶

Para que a CPI possa realizar a oitiva de testemunhas, é assegurado a ela o direito conduzi-las coercitivamente, com a condição de que os testemunhos sejam relevantes para a investigação, mas em todo caso deve ser respeitado o sigilo profissional, assim como o direito ao silêncio, pela garantia constitucional de que ninguém é obrigado a produzir prova contra si mesmo.³⁷

Na oitiva de testemunhas, qualquer parlamentar poderá formular indagações e não apenas o Presidente da CPI, tendo em vista se tratar de um órgão colegiado, cabendo ao Regimento Interno instituir critérios para efeito de estabelecer ordem durante a sessão, sem, contudo, cercear o direito de inquirir. Ainda, segundo o mesmo autor, caso a testemunha não compareça, a CPI não tem o poder de determinar o comparecimento de maneira forçada, sendo essa competência exclusiva do Poder Judiciário.³⁸

Com relação ao poder de convocar autoridades públicas, há de ressaltar que nem todas as autoridades estão obrigadas a comparecer à CPI, uma vez que deve ser respeitado o princípio da independência e separação de poderes, além do princípio da autonomia das unidades da federação. Pelo primeiro princípio, não pode ser convocado, por exemplo, o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Já pelo segundo, o da autonomia das unidades da federação, uma CPI federal não pode convocar

³⁶ SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões Parlamentares de Inquérito e o conceito de fato determinado*. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2005, p. 100-101.

³⁷ MORAES, Alexandre de. Limitações Constitucionais às Comissões Parlamentares de Inquérito. *Revista de direito constitucional e internacional*, ano 11, nº 44, jul-set-2003. Pag. 158.

³⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 88-90.

Governadores de Estado ou Deputados Estaduais. Quanto às outras autoridades, serão solicitadas a conceder depoimentos, na qualidade de testemunhas, tomando as medidas necessárias no caso de não comparecimento ou no caso de falso testemunho.³⁹

No que se refere à possibilidade de requisição de informações e documentos públicos e particulares pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, vale citar que no caso das entidades públicas, estas podem ser tanto da Administração Direta como da Administração Indireta. Além disso, há uma restrição com relação aos documentos que possam causar danos à segurança da sociedade e do Estado, previsto na Constituição Federal, no artigo 5º, inciso XXXIII. Tais documentos podem ser acessados pelas CPIs, mas estas devem se comprometer a garantir o sigilo, mediante a observância das prescrições legais e o recebimento deles com reserva de sigilo. Já os documentos particulares também podem ser requisitados pela CPI, desde que guardem relação com os negócios públicos, especialmente os investigados, sendo que no caso de recusa, a CPI poderá requerer ao Poder Judiciário a sua busca e apreensão.⁴⁰

Além desses, a Constituição Federal, no seu artigo 53, § 3º, ainda permite a instituição de novos poderes por meio dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo que o objetivo desse dispositivo constitucional é dar maior amplitude às atribuições das CPIs. As Comissões Parlamentares de Inquérito também possuem poderes de requisitar documentos e informações de órgãos públicos e particulares; intimar testemunhas; ter acesso a dados fiscais, financeiros e bancários sem necessidade de autorização judicial. Mas, nessa última hipótese, as CPIs não podem divulgar indiscriminadamente os dados, pelo contrário, deverá preservá-los, sob pena de responsabilidade de seus membros.⁴¹

Os poderes das CPIs encontram limitação nos direitos individuais, como a vida privada e a intimidade das pessoas. Mas, apesar de serem direitos

³⁹ SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI: doutrina, jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 125-134.

⁴⁰ Ibidem, p. 67.

⁴¹ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes de Investigação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 46.

consagrados pela Constituição, não são direitos absolutos, admitindo-se flexibilização, com vistas a proteger o interesse social e a garantia da ordem pública. Essa medida é necessária tendo em vista que não se deve fazer interpretação literal da Constituição, e sim analisar o caso concreto. Por exemplo: no conflito entre o direito individual à intimidade e o direito coletivo da proteção do patrimônio público, deve prevalecer o último.⁴²

Um exemplo dessa flexibilização, é o caso das gravações clandestinas de agentes públicos, que apesar de ilegais por ferirem o direito à intimidade e privacidade, são admitidas em juízo. Assim, o direito à intimidade não está preservado em relação àquilo que a lei exige seja obrigatoriamente público e acessível ao público. No entanto, a CPI deve evitar, ao máximo, lesão a esses direitos. Não sendo isso possível, é necessário utilizar o meio menos prejudicial. De acordo com Edson Silva: "... Pois desde que haja meios menos gravosos ao sacrifício de direitos do investigado, a Comissão Parlamentar de Inquérito deve lançar mão desta, evitando a via mais violenta".⁴³

Dessa forma, deverá haver uma ponderação de valores quando, diante de um problema processual, estiverem em conflitos princípios constitucionais. Nesse caso, deve-se analisar bem o caso concreto para determinar qual princípio prevalecerá. Ademais, há outro limite imposto às Comissões Parlamentares de Inquérito, que é decorrente do princípio constitucional da reserva de jurisdição. Para o citado autor, este princípio é previsto na Constituição Federal e visa assegurar que certas medidas devem ser tomadas apenas pelo Poder Judiciário, como busca domiciliar, interceptação telefônica, decretação de prisão, excetuada a hipótese de prisão em flagrante.⁴⁴

Assim, essas medidas não podem ser determinadas pela CPI. No entanto, a quebra de sigilo de dados, especialmente o bancário, fiscal e telefônico, não está

⁴² SILVA, Edson Jacinto da. *A Comissão Parlamentar de Inquérito*. Campinas-SP: Servanda, 2004, p. 66-67.

⁴³ *Ibidem*, p. 71.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 68.

sob a abrangência do referido princípio, podendo ser determinada pela CPI. Para isso, é necessária motivação do ato e o comprometimento de mantê-los sob sigilo.⁴⁵

Uma indagação que surge é se as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem ou não poderes implícitos. Para o autor Luiz Carlos dos Santos Gonçalves⁴⁶, não há impedimento algum para que as Comissões Parlamentares de Inquérito tenham outras atribuições não previstas em lei, mas é necessário que esses poderes implícitos não firam nenhuma garantia constitucional:

Não vemos óbice, portanto, em atribuir às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes implícitos à tarefa investigativa que a Constituição Federal lhes outorgou, desde que, não haja ferimento de outros comandos constitucionais.

2.2 Limites de Investigação

Os poderes das CPIs não são absolutos. Ela está sujeita à Constituição Federal e às leis. Além disso, seus poderes são dimensionados pelos poderes atribuídos ao Congresso Nacional, que é sua entidade matriz, ou seja, somente podem ser objeto de investigação pelas CPIs os assuntos que sejam de competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso Nacional.⁴⁷

Os poderes da CPI são limitados pelo regime jurídico-constitucional e pelos princípios constitucionais. Ademais, a área de abrangência das CPIs deverá estar em conformidade com a competência do Poder Legislativo, não podendo de forma alguma, invadir a esfera de competência dos demais poderes. Caso contrário, restará configurado abuso de poder, o que é passível de controle jurisdicional, por meio de mecanismos processuais adequados.⁴⁸

Além disso, vale destacar que, apesar das Comissões Parlamentares de Inquérito terem poderes próprios das autoridades judiciais, nem todas as medidas no

⁴⁵ SILVA, Edson Jacinto da. *A Comissão Parlamentar de Inquérito*. Campinas-SP: Servanda, 2004, p. 69-70.

⁴⁶ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes de Investigação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 52.

⁴⁷ FRANÇA, Pedro Arruda. *Manual das CPI's: Legislação doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 27-28.

⁴⁸ SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI: doutrina, jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 80-83.

campo probatório são extensíveis a elas. Isso ocorre em virtude da reserva de jurisdição, princípio segundo o qual alguns poderes no campo probatório são autorizadas apenas aos magistrados penais, não são, portanto, extensíveis às CPIs, como é o caso, por exemplo, da interceptação telefônica, da busca domiciliar e da decretação de prisão, ressalvado o flagrante delito. Além disso, mesmo nas hipóteses facultadas às CPIs, haverá também a necessidade de cumprimento dos deveres dos juízes, de forma que todos os atos adotados pelas Comissões Parlamentares deverão ser fundamentados, motivados e justificados, principalmente quando acarretar restrição aos direitos fundamentais.⁴⁹

Na mesma linha se posiciona Alexandre de Moraes, para quem as Comissões Parlamentares de Inquérito não detêm o poder de cautela, o qual somente o Judiciário possui, por isso a CPI não pode decretar prisões, exceto em flagrante delito, não pode decretar indisponibilidade de bens, impedimento de sair da comarca ou país, sequestro de bens, hipoteca e arresto. À CPI também não é possível impedir qualquer cidadão de ser acompanhado por advogado durante o comparecimento e depoimento.⁵⁰

Quando a Constituição Federal atribuiu às CPIs poderes de investigação próprios das autoridades judiciais restringiu suas atribuições institucionais ao campo probatório, com exclusão das prerrogativas dos tribunais e magistrados que resultam do poder geral de cautela, como, por exemplo, a indisponibilidade de bens dos indiciados.⁵¹

Ademais, os limites impostos às CPIs podem ser formais ou materiais. São formais os que dizem respeito ao procedimento que deve ser observado para instalação da CPI, como o quórum constitucional de um terço, a impossibilidade de exceder o prazo que foi predeterminado para o seu funcionamento e a vedação para investigar fatos indeterminados. Por outro lado, são limites materiais os que se referem a certas matérias que devem ser respeitadas por determinação

⁴⁹ SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões Parlamentares de Inquérito e o conceito de fato determinado*. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2005, p. 96-99.

⁵⁰ MORAES, Alexandre de. Limitações Constitucionais às Comissões Parlamentares de Inquérito. *Revista de direito constitucional e internacional*, ano 11, nº 44, jul-set-2003. Pag. 155-156.

⁵¹ FRANÇA, Pedro Arruda. *Manual das CPI's: Legislação doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 36.

constitucional, como as matérias que se relacionam com a separação de poderes, ao princípio republicano, à reserva de jurisdição e aos direitos e garantias fundamentais.⁵²

Outro exemplo de limite material é o princípio federativo, segundo o qual as Comissões Parlamentares de Inquérito devem respeitar a competência de cada ente federativo, ou seja, ela não pode adentrar a competência do Poder Legislativo dos estados-membros ou municípios, restringindo-se seus trabalhos, portanto, à esfera federal. O princípio federativo é consagrado pela Constituição, que prevê para cada ente da República competências ora comuns, ora concorrentes, ora exclusivas.⁵³

Um dos limites formais atribuídos às Comissões Parlamentares de Inquérito refere-se ao prazo de funcionamento. Em razão da indefinição do artigo 58, § 3º da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o limite máximo para os trabalhos da CPI é o fim da respectiva legislatura:⁵⁴

“(...) a duração do inquérito parlamentar é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde a recepção do artigo 5º, § 2º, da Lei 1.579/52, que situa, no termo final da legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito (...).”

Outro limite imposto pela Constituição Federal à criação da CPI diz respeito à exigência de um fato determinado. Esse requisito além de expressar um limite formal - pois impede a investigação de fatos genéricos, abstratos e indeterminados - também denota uma exigência de exposição bem definida do que será investigado, o que permite o posterior controle da finalidade da investigação. O referido autor afirma ainda que o fato determinado é um conceito jurídico indeterminado, por essa

⁵² BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 35-40.

⁵³ MORAES, Alexandre de. Limitações Constitucionais às Comissões Parlamentares de Inquérito. *Revista de direito constitucional e internacional*, ano 11, nº 44, jul-set-2003. Pag. 152.

⁵⁴ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Habeas Corpus nº 71.261 - 4 - RJ. Ministro Relator: Sepúlveda Pertence. Data do Julgamento: 11-05-1994. Publicado no DJ de 24-06-1994.

razão, a doutrina encontra muita dificuldade na definição do que seja fato determinado.⁵⁵

Assim, é impossível definir a priori o que seja fato determinado, por isso caberá ao intérprete da norma, diante das circunstâncias do caso, avaliar, valorar e julgar a satisfação do requisito da determinação do fato. No entanto, apesar do fato determinado ser um conceito jurídico indeterminado, não há discricionariedade para os parlamentares concluírem que dado fato é determinado ou não em vista de razões de conveniência ou de oportunidade.⁵⁶

Outro relevante limite à ação das CPIs diz respeito ao impedimento de se restringir ou proibir a assistência jurídica aos indiciados ou testemunhas que comparecerem para prestar depoimentos. Esse tema já foi objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal em Mandado de Segurança:⁵⁷

“A Comissão Parlamentar de Inquérito, como qualquer outro órgão do Estado, não pode, sob pena de grave transgressão à Constituição e às leis da República, impedir, dificultar ou frustrar o exercício pelo advogado, das prerrogativas de ordem profissional que lhe forem outorgadas pela Lei nº 8.906/94. O desrespeito às prerrogativas de ordem profissional – que asseguram ao advogado, o exercício livre e independente de sua atividade profissional – constitui inaceitável ofensa ao estatuto jurídico da Advocacia (...).” (MS 23.576/DF – Distrito Federal. Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 02/10/2000, DJ de 06/10/00 – P – 00103).”

Com relação ao limite material, pode-se exemplificar o direito constitucional a não-autoincriminação. Baseado nesse privilégio constitucional, tanto os indiciados quanto as testemunhas poderão optar pelo silêncio durante o interrogatório diante da CPI. O STF já se manifestou sobre o referido direito:⁵⁸

“O entendimento pacificado nesta Corte está alinhado no sentido de que ‘as Comissões Parlamentares de Inquérito detêm poder instrutório das autoridades judiciais – e não mais que o destas. Logo,

⁵⁵ SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões Parlamentares de Inquérito e o conceito de fato determinado*. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2005, p. 123-140.

⁵⁶ Ibidem, p. 141-156.

⁵⁷ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança nº 23.576 - DF. Ministro Relator: Celso de Melo. Data do Julgamento: 02-10-2000. Publicado no DJ de 06-10-2000.

⁵⁸ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Monocrática proferida pelo Ministro Eros Grau. Habeas Corpus nº 96.981 - DF. Ministro Relator: Joaquim Barbosa. Data do Julgamento: 26-11-2008. Publicado no DJ de 01-12-2008.

às Comissões Parlamentares de Inquérito poder-se-ão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, entre os quais os derivados da garantia constitucional da não-auto-incriminação, que tem sua manifestação eloqüente no direito ao silêncio dos acusados'. O privilégio constitucional da não auto-incriminação alcança tanto o investigado quanto a testemunha (...)"

As Comissões Parlamentares de Inquérito possuem grande amplitude de atuação, mas não detêm poderes investigatórios ilimitados e universais. Elas usufruem das mesmas prerrogativas instrutórias atribuídas às autoridades judiciais, mas devem necessariamente observar os direitos fundamentais, a garantia da reserva de jurisdição, bem como o princípio constitucional da separação de poderes. Assim, caso as provas produzidas pelas CPIs tenham sido produzidas com violação dos mandamentos constitucionais devem ser consideradas ineficazes em razão da ilicitude apresentada, e jamais poderão ser utilizadas no processo para a responsabilização de qualquer indivíduo.⁵⁹

Cabe destacar o limite atribuído às provas produzidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. Essa limitação decorre do fato de que durante os trabalhos realizados pelas CPIs não há observância do contraditório judicial. Em razão disso, os atos probatórios só poderão ser utilizados para o convencimento do órgão de acusação, ou seja, o Ministério Público, mas tais provas, em regra, não poderão ser utilizadas para fundamentar uma condenação penal. Esse é o entendimento da maior parte da doutrina, bem como da jurisprudência.

Assim, o inquérito parlamentar é considerado um procedimento administrativo de caráter meramente informativo e por essa razão, via de regra, tem valor probatório bastante diminuído, tendo em vista que os elementos de informação não são obtidos sob o amparo dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, ou seja, não se pode motivar uma sentença condenatória que se apoie de forma exclusiva nos elementos da fase de inquérito, do contrário os referidos princípios seriam prejudicados.⁶⁰

⁵⁹ SILVEIRA, Rebeca Teixeira da. *Dos limites constitucionais da Comissão Parlamentar de Inquérito e das provas obtidas pela CPI que os extrapolarem*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14311>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

⁶⁰ AZEVEDO, Bernardo Montalvão Varjão de. *Algumas Considerações acerca do Inquérito Policial*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3828/algumas-consideracoes-acerca-do-inquerito-policial>>. Acesso em: 2 jun. 2013.

2.3. Controle Jurisdicional dos atos das CPIs

As Comissões Parlamentares de Inquérito deverão observar os princípios e regras estabelecidos na Constituição Federal, as normas infraconstitucionais, bem como o Regimento Interno da Casa onde foi instalada. A observância aos dogmas constitucionais e legais decorre do regime democrático estabelecido no Brasil e é em função disso que os integrantes das CPIs estão sujeitos ao controle realizado pelo Poder Judiciário.⁶¹

O controle jurisdicional das CPIs não ofende o princípio da separação de poderes, visto que o Judiciário é o Poder legítimo para assegurar os direitos constitucionais e para garantir a supremacia e a integridade da Constituição Federal. Ademais o referido princípio não poderá ser utilizado como manto protetor de abusos e arbitrariedades de qualquer instituição ou agente público. Assim, os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito que desrespeitem à Lei Maior se sujeitam ao controle jurisdicional.⁶²

A competência para processar e julgar as ações ajuizadas em face de CPI é do Supremo Tribunal Federal e o presidente da Comissão figura como autoridade coatora, pois age em nome desta. Isso porque a Comissão Parlamentar nada mais é do que a própria Casa do Congresso ou o próprio Congresso funcionando de forma reduzida e conforme o artigo 102, Inciso I, Aline b da Constituição Federal, os membros do Congresso têm foro privilegiado no Supremo Tribunal Federal.⁶³

Na mesma linha, França⁶⁴ afirma que a CPI se sujeita ao Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que ela nada mais é do que longa manus do Congresso Nacional, sendo projeção orgânica do Poder Legislativo.

O próprio STF, por meio do julgamento de Mandado de Segurança, já corroborou sua competência para o controle dos atos praticados pelas CPIs:⁶⁵

⁶¹ SILVA, José Luiz Mônaco da. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. São Paulo: Ícone, 1999, p. 95.

⁶² FRANÇA, Pedro Arruda. *Manual das CPI's: Legislação doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 34-35.

⁶³ SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI: doutrina, jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 185-189.

⁶⁴ FRANÇA, op. cit., p. 34.

“(...) a Comissão Parlamentar de Inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a longa *manus* do próprio Congresso Nacional ou das casas que o compõem, sujeitando-se, em consequência, em tema de mandado de segurança ou de *habeas-corpus*, ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal (...)” (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Melo. DJ nº 91 de 12/05/2000).⁶⁵

O controle jurisdicional dos atos das CPIs, apesar de ser inafastável, não necessariamente será prévio. Para Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, a Constituição somente exige o controle prévio na invasão domiciliar e na interceptação telefônica, visto que, nessas duas hipóteses, a intervenção do Judiciário é condição de legalidade do ato.⁶⁶

O referido controle judicial é realizado basicamente por meio de mandado de segurança e *habeas corpus*. O primeiro visa proteger direito líquido e certo diferente da liberdade de locomoção. Já o segundo objetiva a proteção da liberdade de ir e vir.⁶⁷

Com relação às CPIs criadas pelas Assembleias Legislativas, a competência passa a ser do respectivo Tribunal de Justiça, com recurso para o Superior Tribunal de Justiça no caso de mandado de segurança e *habeas corpus*. Já na esfera municipal, a competência para conhecer e julgar *habeas corpus* e mandado de segurança contra ato de CPI é da Justiça federal de primeira instância se a matéria for de interesse da União e da Justiça estadual de primeira instância se a matéria for de interesse local.⁶⁸

Cabe destacar que o controle judicial dos atos das CPIs também encontra limitações, visto que os atos *interna corporis* praticados pelas CPIs não são passíveis de controle judicial, pois são fundamentalmente políticos. Assim, somente os atos que fogem dessa classificação podem ser objeto de controle judicial, cuja

⁶⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança nº 23.452 - DF. Ministro Relator: Celso de Melo. Data do Julgamento: 15-09-1999. Publicado no DJ de 12-05-2000.

⁶⁶ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes de Investigação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 64-65.

⁶⁷ SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI: doutrina, jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 186.

⁶⁸ SILVA, Francisco Rodrigues da. *CPIs Federais, Estaduais, Municipais: Poderes e Limitações*. 3ª ed. Recife: Ed. Bagaço, 2001, p. 335.

finalidade é verificar a conformidade desses atos com as normas constitucionais, legais e regimentais.⁶⁹

Além disso, as CPIs também não podem ser demandadas em ações de indenização por dano moral, material ou à imagem, visto o Poder Legislativo, do qual são representantes, não tem capacidade de auferir receitas. Dessa forma, uma eventual ação de indenização deverá ser dirigida em desfavor do ente da federação correspondente, ou seja, União, estados ou municípios.⁷⁰

Por último, vale citar que o Judiciário não pode declarar a nulidade do relatório final das Comissões Parlamentares de Inquérito, bem como do decreto legislativo que o aprovou, em razão da circunstância de não ter sido assegurado contraditório e a ampla defesa, isso porque, no inquérito parlamentar, não há que se falar em acusado, mas apenas em investigado, em razão do inquérito parlamentar ser um procedimento investigatório unilateral.

Nesse sentido decidiu o Tribunal de Justiça de Santa Catarina no julgamento da Apelação cível em Mandado de Segurança nº 150048 SC 2003.015004-8, impetrado contra a Câmara de Vereadores de Guaraciaba – SC e contra o Presidente da Comissão Especial de Inquérito. Segue abaixo a referida decisão:⁷¹

“(CPI)- FUNÇÃO MERAMENTE INVESTIGATÓRIA - CONTRADITÓRIO - AMPLA DEFESA - NULIDADE-INOCORRÊNCIA "As Comissões Parlamentares de Inquérito têm 'poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas', para investigação de fato determinado. Apurada ação comissiva ou omissiva que, em tese, constitua crime, as conclusões devem ser 'encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores' (CF, ART. 58, §3º). Deste modo, não há que se falar em 'acusado', mas apenas em 'investigado'. O procedimento investigatório é unilateral (MS n.º 23.576, Min. Celso de Mello), não resultando na nulidade do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito, bem como do decreto legislativo que o aprovou, a circunstância de não ter sido assegurado ao investigado o direito ao contraditório e à ampla defesa”.

⁶⁹ SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI: doutrina, jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 183.

⁷⁰ SILVA, Francisco Rodrigues da. *CPIs Federais, Estaduais, Municipais: Poderes e Limitações*. 3ª ed. Recife: Ed. Bagaço, 2001, p. 328.

⁷¹ SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Segunda Câmara de Direito Público. Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 150048 SC 2003.015004-8. Desembargador Relator: Newton Trisotto. Data do Julgamento: 24-11-2003. Publicado no DJ-SC de 25-11-2003.

Portanto, depreende-se do julgado acima que o Poder Judiciário não poderá intervir nas Comissões Parlamentares de Inquérito sob alegação de inexistência do contraditório e ampla defesa, tendo em vista tratar-se de procedimento cujas características principais são a unilateralidade e inquisitividade.

3 DIREITO AO CONTRADITÓRIO E VALIDADE DAS PROVAS COLHIDAS PELAS CPI

3.1 Do Direito ao Contraditório nas CPIs

As Comissões Parlamentares de Inquérito estão sujeitas ao devido processo legal, previsto de forma expressa no artigo 5º, inciso LIV da Constituição Federal. O devido processo legal é um gênero, em que estão incluídos os princípios da isonomia, juiz e promotor natural, inafastabilidade do controle jurisdicional ou do direito de ação, ampla defesa, proibição da prova ilícita, publicidade dos atos processuais e princípio da motivação das decisões dos órgãos públicos.⁷²

Mas, o direito ao contraditório, apesar de derivar do devido processo legal, não é observado no inquérito parlamentar, tendo em vista a unilateralidade dos trabalhos das CPIs. Isso porque, se houvesse a garantia do contraditório, a ação dos Parlamentares ficaria bastante reduzida e a função fiscalizatória não se consumaria, uma vez a Comissão encontraria dificuldades na colheita de provas.⁷³

Diante disso, é imprescindível fazer uma análise da garantia do contraditório, bem como sua importância no ordenamento jurídico à luz da Constituição Federal, Código de Processo penal, doutrina e jurisprudência pátria. Ademais, é necessário também investigar o porquê de tal garantia não ser observada no inquérito parlamentar promovido pelas CPIs.

O contraditório está inserido no princípio do devido processo legal, que é um dos postulados da Constituição de maior relevância, no que se refere às garantias do processo. O devido processo legal pode ser caracterizado como gênero, do qual os diversos princípios processuais derivam. De forma genérica, pode-se afirmar que o princípio do devido processo legal se caracteriza pelo trinômio vida, liberdade e propriedade, uma vez que esse princípio tem por principal finalidade a tutela desses bens jurídicos. Dessa forma, o princípio do devido processo legal, no seu sentido

⁷² BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 247-250.

⁷³ *Ibidem*, p. 257-259.

amplo, transmite a ideia do que é justo e reto, em patamar acima de toda e qualquer concepção normativa e representa uma limitação à ação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.⁷⁴

O Princípio do contraditório deriva da igualdade processual, que, por sua vez, decorre do princípio da igualdade de todos perante a lei. Em razão do contraditório, as partes no processo possuem igualdade de direitos, devendo por isso serem cientificadas de todos os atos e termos processuais e terem igual oportunidade de apresentar provas, oferecer alegações e recorrer das decisões. Assim, resulta do contraditório, por exemplo, o dispositivo que prevê que o acusado deve ser citado para responder ao processo, que deve ser notificado para os atos processuais e também o dispositivo pelo qual o acusado não pode ser julgado sem haver defensor.⁷⁵

O princípio do contraditório está disciplinado no artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal, o qual assegura expressamente o contraditório e a ampla defesa a todos os litigantes em processo judicial ou administrativo, bem como aos acusados em geral. Já o princípio do devido processo legal está previsto no artigo 5º, inciso LIV, que diz que “ninguém será privado de seus bens ou de sua liberdade sem o devido processo legal”.⁷⁶

Ademais, o direito ao contraditório não se confunde com a ampla defesa, uma vez que esta é a garantia que é feita ao réu da possibilidade de se trazer ao processo todos os elementos probatórios necessários ao esclarecimento da verdade, por sua vez, o contraditório está inserido dentro da ampla defesa, sendo uma exteriorização da própria defesa, de forma que a todo ato produzido por uma das partes, caberia igual direito à outra de contradizer-lhe ou apresentar outra versão ou ainda atribuir uma interpretação jurídica diferente daquela conferida pela parte contrária.⁷⁷

O direito ao contraditório deve ser entendido em dois sentidos. O primeiro deles diz respeito à necessidade de se comunicar a existência da ação às partes

⁷⁴ SILVA, Edson Jacinto da. *A Comissão Parlamentar de Inquérito*. Campinas-SP: Servanda, 2004, p. 185-200.

⁷⁵ MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo Penal*. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 46-47.

⁷⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

⁷⁷ SILVA, op. cit. p. 202.

envolvidas no processo, bem como todos os atos a ele inerentes. Por sua vez, o segundo sentido se refere ao direito das partes de contestarem os atos desfavoráveis no processo, externando suas manifestações com relação ao que foi alegado pela parte adversa.⁷⁸

Assim, uma clara manifestação do contraditório é o direito de prova, tendo em vista que as partes possuem a faculdade de produzir a prova de suas alegações no processo, bem como de contestar a prova produzida pela parte contrária. Ademais, o emprego da garantia do contraditório na valoração probatória está fortemente ligado ao princípio da dialeticidade processual, ou seja, para toda ação realizada por uma das partes no processo é necessário que se dê também ensejo para que a parte contrária responda a essa ação, com a finalidade de reduzir-lhe os efeitos.⁷⁹

O contraditório se compreende também como o direito que as partes têm de serem notificadas sobre qualquer fato do processo e também a possibilidade de se manifestarem sobre ele antes da decisão judicial. Pelo princípio do contraditório, o juiz se coloca de forma equidistante das partes, de modo que à medida que uma delas é ouvida, a outra imediatamente é cientificada para se manifestar. Segundo o autor, o referido princípio assume grande destaque na fase de produção e valoração probatória.⁸⁰

Há de ressaltar que o contraditório não é somente “dizer” e “contradizer” a respeito de determinada matéria em que há controvérsia, não é apenas discussão que as partes realizam durante o processo, mas principalmente, a simétrica participação das partes, ou seja, igualdade de oportunidade e tratamento atribuída a ambas as partes no processo.⁸¹

O direito ao contraditório não é assegurado no sistema inquisitivo, visto que o acusado é mero objeto de investigação. Assim, na fase pré-processual ou no procedimento administrativo, que é o inquérito policial ou parlamentar, não há que se

⁷⁸ RANGEL, Paulo. *Direito Processual Penal*. 18º ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010, p. 18.

⁷⁹ GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira; Coelho, Frederico Souza de Andrade. *Provas e o exercício do contraditório na construção qualitativa do inquérito policial*. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8898>. Acesso em: 3 jun. 2013.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ RANGEL, op. cit., p. 18.

falar em direito ao contraditório. O dispositivo constitucional que trata do contraditório não pode levar o intérprete do direito a imaginar que o “processo administrativo” ali expresso abrange a fase inquisitorial ou o procedimento administrativo instaurado na delegacia de polícia ou no caso da CPI, no Congresso Nacional.⁸²

Assim, apesar de ser uma garantia constitucional, o contraditório não é observado durante os trabalhos investigativos das Comissões Parlamentares de Inquérito. Isso ocorre em razão de sua finalidade exclusivamente investigativa e do caráter inquisitivo das investigações parlamentares. Perante as CPIs não existem partes. No entanto, apesar da natureza inquisitiva, as CPIs não podem utilizar provas ilícitas, nem muito menos desrespeitar os direitos daquelas pessoas eventualmente convocadas para colaborar com os trabalhos. Mas a inquisitividade autoriza as Comissões Parlamentares de Inquérito se valer dos métodos mais eficazes na colheita das provas e informações.⁸³

O inquérito parlamentar é uma atividade que se destina a colher indícios e elementos de caráter informativos que possam ter ligação com os fatos que motivaram a sua criação e instalação. Assim, o referido inquérito não se trata de forma alguma de processo, seja judicial ou administrativo, mas de atos administrativos discricionários que visam levar ao conhecimento da Casa Legislativa que o instalou todas as informações referentes ao fato determinado que motivou sua criação, sendo as conclusões encaminhadas ao órgão do Ministério Público competente.⁸⁴

Ademais, o inquérito parlamentar se caracteriza por ser um procedimento inquisitorial. Por essa razão, não se subordina ao princípio do contraditório, garantia típica dos processos judiciais, por exemplo. Apesar dessa característica, não se autoriza a utilização de meios arbitrários como a transgressão de direitos coletivos ou individuais. Do contrário, o indivíduo prejudicado poderá se valer da tutela

⁸² RANGEL, Paulo. *Direito Processual Penal*. 18^o ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010, p. 18.

⁸³ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes de Investigação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 116.

⁸⁴ SILVA, Francisco Rodrigues da. *CPIs Federais, Estaduais, Municipais: Poderes e Limitações*. 3^a ed. Recife: Ed. Bagaço, 2001, p. 231.

jurisdicional, por meio de mandado de segurança, habeas corpus, sem prejuízo de consequências de ordem civil ou criminal.⁸⁵

Assim, no inquérito não é permitido, em regra, ao suspeito ou indiciado a ampla possibilidade de se defender, indicando ou produzindo provas, apresentando recursos ou alegações, além de outras práticas a que teria direito na fase de instrução judicial. Dessa forma, o inquérito serve principalmente para que o órgão acusatório, Ministério Público, forme seu convencimento a respeito da materialidade bem como autoria do crime, com vistas ao ajuizamento da ação penal. Além disso, o caráter inquisitivo do inquérito se justifica em função da agilidade que o Estado necessita para investigar crimes, pois caso se garantisse o contraditório, o inquérito poderia não apresentar nenhuma eficácia.⁸⁶

No inquérito parlamentar não existe acusação contra qualquer indivíduo no sentido técnico-formal da palavra. No entanto, se alguém julgar que esteja correndo risco de ser indiciado em momento posterior, poderá, se desejar, apresentar alguma defesa preliminar, mas a Comissão Parlamentar de Inquérito não tem obrigação alguma de levar em consideração tal alegação.⁸⁷

A Lei 1.579 de 1952 que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito manda expressamente que sejam aplicadas no processo e instrução dos inquéritos parlamentares as normas do Processo Penal. Já tais normas não contemplam o contraditório judicial aos acusados na fase de inquérito policial, somente havendo aplicação do referido princípio no processo judicial.⁸⁸

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que não se aplica o direito ao contraditório no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito, tendo em vista que se trata de um procedimento administrativo unilateral, de caráter inquisitivo. Segue abaixo decisão do STF que corrobora tal afirmação:⁸⁹

⁸⁵ SILVA, Francisco Rodrigues da. *CPIs Federais, Estaduais, Municipais: Poderes e Limitações*. 3ª ed. Recife: Ed. Bagaço, 2001, p. 232.

⁸⁶ NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo Penal e Execução Penal*. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 172.

⁸⁷ SILVA, op. cit., p. 234.

⁸⁸ BRASIL. Lei Nº 1.579, de 18 de março de 1952. *Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito*. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 21 março 1952. Seção 1. p. 4585.

“(...) Isso significa, portanto, que a fase ritual em que presentemente se acha o procedimento de apuração sumária e preliminar dos fatos não comporta a prática do contraditório, nem impõe a observância da garantia da plenitude de defesa, eis que a investigação promovida pela Comissão de Inquérito reveste-se, no presente momento, do caráter de unilateralidade, impregnada que se acha de inquisitividade, circunstância essa que torna insuscetível de invocação da cláusula da plenitude de defesa e do contraditório. (MS 24.082-MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 26-9-2001, DJ de 3-10-2001)”.

3.2 Validade das Provas colhidas pelas CPIs

As provas colhidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito devem fazer parte do relatório a ser encaminhado para o Ministério Público. Nesse relatório constará tudo que foi apurado no decorrer das investigações, conforme a ordem cronológica dos fatos, mas nele não deve constar juízo de valor ou de convencimento sobre os elementos do inquérito parlamentar. No entanto, vale citar que essa peça não é necessária para o Ministério Público, uma vez que esse órgão poderá mover a ação penal sem necessidade do inquérito.⁹⁰

No que se refere à utilização do inquérito para o convencimento do Ministério Público, com vistas ao ajuizamento da denúncia, já está pacificado que o *parquet* não está vinculado ao inquérito policial ou parlamentar e nem depende deles para ajuizar a ação penal, da qual é titular. Esse foi o entendimento do Supremo Tribunal federal no julgamento do Habeas Corpus nº 94.173 – BA, de relatoria do Ministro Celso de Mello:⁹¹

“(...) A outorga constitucional de funções de polícia judiciária à instituição policial não impede nem exclui a possibilidade de o Ministério Público, que é o “dominus litis”, determinar a abertura de inquéritos policiais, requisitar esclarecimentos e diligências investigatórias, estar presente e acompanhar, junto a órgãos e

⁸⁹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança nº 24.082 – MC - DF. Ministro Relator: Celso de Mello. Data do Julgamento: 26-09-2001. Publicado no DJ de 03-10-2001.

⁹⁰ SILVA, Francisco Rodrigues da. *CPIs Federais, Estaduais, Municipais: Poderes e Limitações*. 3ª ed. Recife: Ed. Bagaço, 2001, p. 341-342.

⁹¹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. Habeas Corpus nº 94.173 - BA. Ministro Relator: Celso de Mello. Data do Julgamento: 27-10-2009. Publicado no DJ de 27-11-2000.

agentes policiais, quaisquer atos de investigação penal, mesmo aqueles sob regime de sigilo, sem prejuízo de outras medidas que lhe pareçam indispensáveis à formação da sua "opinio delicti", sendo-lhe vedado, no entanto, assumir a presidência do inquérito policial, que traduz atribuição privativa da autoridade policial. Precedentes. A ACUSAÇÃO PENAL, PARA SER FORMULADA, NÃO DEPENDE, NECESSARIAMENTE, DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL (...)".

Assim, caso o Ministério Público possua outras provas idôneas e suficientes para fundamentar a denúncia, poderá dispensar o inquérito para a propositura da ação penal, mas vale ressaltar que se trata de uma hipótese infrequente. Nesse caso, o órgão acusador poderá se valer para ajuizar a demanda de elementos, como documentos legalmente constituídos, obtidos por conta própria por meio de seus poderes investigatórios.⁹²

A indagação que surge é se as provas produzidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito podem ser utilizadas para fundamentar uma sentença penal. Para responder esse questionamento, primeiramente é necessário fazer uma análise a respeito das provas no Processo Penal Brasileiro.

O Direito Processual tem por finalidade o reconhecimento e o estabelecimento da verdade jurídica e para atingir esse objetivo se vale das provas. Dessa forma, as provas podem ser conceituadas como sendo todos os elementos produzidos pelas partes e pelo juiz da causa, com vistas a estabelecer, no âmbito do processo, a existência dos fatos.⁹³

As provas são ainda entendidas como o conjunto de atos praticados pelas partes e também por terceiros no processo, e, inclusive pelo Juiz, com vistas a apurar a verdade dos fatos e formar o convencimento do Juiz da causa. Assim, provar é atingir um estado de certeza da existência ou não de um acontecimento ou da verdade ou falsidade de uma afirmativa de relevância para a decisão do Juiz ou solução da causa. Em regra, as provas são produzidas na instrução do processo, diante do Juiz, conforme a livre apreciação da prova. Mas, certas provas podem ser

⁹² NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo Penal e Execução Penal*. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 176-177.

⁹³ MACHADO, Angela C. Cangiano; JUNQUEIRA, Gustavo Octaviano Diniz; FULLER, Paulo Henrique Aranda. *Processo Penal: Elementos do Direito*. São Paulo: Premier Máxima, 2009, p. 127.

colhidas por autoridade diversa ou em outro processo, tratando-se de prova emprestada, por exemplo.⁹⁴

No que se refere à valoração jurídica, existem atos de prova e atos de investigação. Os atos de prova se caracterizam, entre outras coisas, por terem a finalidade de convencer o juiz da verdade de uma afirmação, por integrarem e estarem a serviço do processo, por exigirem observância da contradição, publicidade e imediação e por serem praticados diante do juiz do processo. Já os atos de investigação têm por principais características se referirem a uma hipótese e não a uma afirmação, por estarem a serviço de uma investigação preliminar, por servirem para formação da *opinio delicti* do acusador e por não obedecerem aos princípios do contraditório, publicidade e imediação.⁹⁵

Importante destacar que antes mesmo do surgimento da Lei 11.690/08, que alterou dispositivo do Código de Processo Penal no que se refere às provas, o Supremo Tribunal Federal já tinha estabelecido a diferença em prova e atos de investigação, firmando o entendimento de que prova é o que consta do processo judicial. Segue abaixo decisão do Habeas Corpus nº 72.500 - SP, cujo relator foi o então Ministro Sydney Sanches:⁹⁶

“(...) inaplicabilidade da qualificadora da associação (inciso III do art. 18), se a condenação se baseia não só em elementos informativos do inquérito policial, mas, também, em provas colhidas em juízo, com observância do princípio do contraditório. 2. Não se pode afirmar, em tese, a invalidade de depoimentos de Policiais, pelo simples fato de o serem, sem que outras razões justifiquem sua rejeição. 3. Os elementos informativos e de prova, em que se baseia a condenação, devidamente fundamentada, não podem ser reexaminados, em profundidade, no âmbito estreito do “habeas corpus(...)”.

Já os meios de prova são todos os recursos, sejam eles diretos sejam indiretos, utilizados para se chegar à verdade dos fatos durante o processo. As provas podem ser lícitas, conforme o ordenamento jurídico, ou ilícitas, contrárias a ele. Em regra, somente as provas lícitas devem ser consideradas pelo Juiz. Com

⁹⁴ MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo Penal*. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 274-275.

⁹⁵ LOPES JR., Aury. *Sistema de Investigação Preliminar no Processo Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 187.

⁹⁶ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. Habeas Corpus nº 72.500 - SP. Ministro Relator: Sydney Sanches. Data do Julgamento: 08-05-1995. Publicado no DJ de 04-08-1995.

relação aos meios de prova ilícitos, vale citar que não são somente aqueles proibidos pela legislação, mas também os antiéticos, imorais e os que atentem contra os bons costumes, liberdade e dignidade das pessoas.⁹⁷

Em razão de o processo penal ter caráter público, os meios de prova são ilimitados, exceto no que se refere ao estado das pessoas e em relação às provas consideradas ilícitas. Vale citar que o Código de Processo Penal enumera os seguintes meios de prova: exame de corpo de delito e outras perícias; perguntas ao ofendido; interrogatório do acusado; reconhecimento de pessoas e coisas; testemunhas; documentos; acareação; e busca e apreensão.⁹⁸

Existem provas que pela sua natureza não podem ser renovadas ou repetidas e, por isso, devem ser realizada no momento do seu descobrimento sob pena de perecimento ou impossibilidade de serem analisadas posteriormente. Para evitar a perda desse meio de prova, o processo penal se vale do incidente denominado produção antecipada de prova. Tal incidente é uma de jurisdicionalizar a produção de provas durante a fase de inquérito, com observância do contraditório e da ampla defesa. Com isso, os elementos que teriam apenas valor informativo passam a ter *status* de prova e consequentemente poderão ser valorados na sentença.⁹⁹

Vale destacar que somente é possível a produção de provas de qualidade no processo caso sejam respeitados os princípios e garantias previstos na Constituição. Ademais, caso a parte tenha seu direito de produzir provas limitado, consequentemente ela não terá acesso a uns dos principais meios para se atingir a um processo justo. Sendo que a justiça no processo envolve a efetividade e a adequação dos instrumentos processuais em disponibilidade e também a adequada tutela possível de ser atingida ao cabo do processo.¹⁰⁰

Cabe destacar ainda que no que tange à produção de provas, é necessário o respeito ao princípio da legalidade e também aos direitos individuais garantidos na

⁹⁷ NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo Penal e Execução Penal*. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 389.

⁹⁸ LIMA, Marcellus Polastri. *Curso de Processo Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 61 -62.

⁹⁹ LOPES JR., Aury. *Sistema de Investigação Preliminar no Processo Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 191 - 192.

¹⁰⁰ GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira; COELHO, Frederico Souza de Andrade. *Provas e o exercício do contraditório na construção qualitativa do inquérito policial*. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8898>. Acesso em: 3 jun. 2013.

Constituição, porque, do contrário, não podem ensejar investigação criminal, bem como denúncia, instrução e julgamento, conforme dispõe o artigo 5º, LVI da CF.¹⁰¹

O Código de Processo Penal Brasileiro adota o sistema da livre convicção ou persuasão racional, ou seja, o juiz tem liberdade para apreciar as provas, no entanto, deve sempre fundamentar suas decisões. Além disso, deve formar seu convencimento a partir da prova constituída em contraditório judicial, não sendo lícito ao juiz fundamentar a sentença exclusivamente nos elementos informativos do inquérito, apesar, do artigo 155 aparentemente permitir a invocação de quaisquer dados do inquérito para fundamentar a sua decisão.¹⁰²

O artigo 155 do Código de Processo Penal estabelece que:

“o Juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas”.

No entanto, o texto do citado artigo deixa uma lacuna perigosa, tendo em vista que a expressão exclusivamente parece permitir que os elementos de investigação ou do inquérito possam fundamentar uma condenação, caso não sejam os únicos. Essa tese não deve ser aceita, apesar da possibilidade em razão da interpretação gramatical. Ademais, permitir que sejam aproveitados quaisquer elementos investigatórios para embasar a condenação de alguém é medida desarrazoada.¹⁰³

Apesar da redação do dispositivo dar a entender que o Juiz poderá decidir também com base nas provas do inquérito, além da prova produzida no processo judicial, o entendimento correto é que a sentença deverá ser motivada com fundamento somente nas provas existentes no processo judicial. Dessa forma, o

¹⁰¹ SILVA, Edson Jacinto da. *A Comissão Parlamentar de Inquérito*. Campinas-SP: Servanda, 2004, p. 61-63

¹⁰² MACHADO, Angela C. Cangiano; JUNQUEIRA, Gustavo Octaviano Diniz; FULLER, Paulo Henrique Aranda. *Processo Penal: Elementos do Direito*. São Paulo: Premier Máxima, 2009, p 127 - 128.

¹⁰³ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. *Curso de Processo Penal*. 10ª Edição. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro. 2008, p. 292.

Juiz não pode se referir na fundamentação da sentença aos elementos contidos no inquérito policial, ressalvados provas cautelares, não repetíveis e antecipadas.¹⁰⁴

Em decorrência do citado dispositivo, as provas colhidas na fase de inquérito policial ou parlamentar, no caso das Comissões Parlamentares de Inquérito, possuem valor probatório apenas relativo, não podendo ser utilizadas para convicção do Juiz. Isso ocorre em virtude da ausência do direito ao contraditório e da ampla defesa nesses procedimentos. Dessa forma, a não ser que sejam confirmadas durante a fase de instrução processual, não podem ser utilizadas para eventual condenação de alguém.¹⁰⁵

Segundo a parte inicial do artigo 155 do Código de Processo Penal, o juiz, em regra, deve prolatar a sentença baseando-se nas provas colhidas na fase processual. No entanto, diante da parte final do citado artigo, pode-se chegar à conclusão que, excepcionalmente, os elementos obtidos na fase de investigação poderão ser usados pelo órgão julgador para embasar a sua decisão, com a condição de que não sejam os únicos, mas, para isso, os mencionados elementos devem ser produzidos ou colhidos sob o amparo do direito ao contraditório e da ampla defesa, pois do contrário, não haverá a possibilidade de respaldarem de forma absoluta a decisão judicial.¹⁰⁶

Vale destacar que há duas exceções em relação à regra exposta no artigo 155 do Código de Processo Penal: em primeiro lugar podemos citar a prova pericial, uma vez que pela natureza eminentemente técnica desse meio de prova faz com que seu valor seja sempre o mesmo, caso tenha sido efetivada na fase de inquérito, ou caso tenha sido realizada na fase referente à instrução do processo, sendo que nas duas situações mencionadas, o princípio do contraditório será sempre observado. Em segundo lugar cita-se o julgamento pelo Conselho de Sentença do Tribunal do Júri que pode se embasar de maneira exclusiva em elemento probatórios obtido no inquérito policial, uma vez que no Tribunal do Júri vigora o

¹⁰⁴ RANGEL, Paulo. *Direito Processual Penal*. 18º ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010, p. 81.

¹⁰⁵ CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*. 16º ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 75-76.

¹⁰⁶ CASTRO, Douglas Camarano de. *Art. 155, caput, CPP: "exclusivamente" os elementos de prova produzidos em consonância com o contraditório e a ampla defesa*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13399>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

princípio da íntima convicção do julgador, o que significa que o Conselho de Sentença sequer necessite fundamentar seu veredicto.¹⁰⁷

No que se refere à exceção mencionada com relação às provas periciais, é importante destacar que isso se deve ao fato de que, com as reformas pontuais que ocorreram em 2008 no Código de Processo Penal, o legislador temperou o princípio da inquisitividade do inquérito, como se percebe dos §§ 3º e 4º, do artigo 159 do Código de Processo Penal, os quais possibilitam ao assistente de acusação, Ministério Público, querelante, ofendido e ao acusado elaboração de quesitos e nomeação de assistente técnico para que acompanhe o exame de corpo de delito a ser realizado em fase de investigação, o que de certa forma garante o direito ao contraditório e ampla defesa.¹⁰⁸

As regras contidas nos §§ 3º e 4º, do artigo 159 do Código de Processo se aplicam de forma incondicional à fase pré-processual ou de investigação, uma vez que a realização de perícias, normalmente, é desenvolvida nesta fase, e, dessa forma, tratando-se de provas que não podem ser repetidas, não faz sentido compreender que se aplicam tão somente à fase processual, ocasião em que o laudo pericial já estará concluído.¹⁰⁹

Na mesma linha de entendimento, Mirabete¹¹⁰ diz que o inquérito policial tem valor informativo, mas nele podem ser realizadas provas periciais, que mesmo obtidas sem a participação do indiciado, possuem certa parcela de veracidade, tendo em vista que nelas prevalecem fatores técnicos, difíceis de serem deturpados e por isso oferecem campo de exame objetivo e seguro das conclusões. No entanto, o referido autor também ressalta que o Juiz não pode fundamentar sua sentença somente em inquérito policial, devendo os elementos colhidos nessa fase inquisitiva serem corroborados ou comprovados em juízo, pois, do contrário, haveria prejuízo ao princípio do contraditório. Ademais, o autor diz que essa conclusão decorre das garantias estabelecidas na Constituição e também da Jurisprudência dos tribunais.

¹⁰⁷ CASTRO, Douglas Camarano de. *Art. 155, caput, CPP: "exclusivamente" os elementos de prova produzidos em consonância com o contraditório e a ampla defesa.* Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13399>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo Penal*. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 85.

Para Paulo Rangel, não se deve admitir a condenação com base exclusivamente em elementos probatórios obtidos na fase de inquérito por duas razões principais. A primeira diz respeito à própria natureza jurídica do inquérito, que se trata de um procedimento de caráter administrativo, informativo e que serve de preparação para a propositura da ação penal. A segunda razão se refere ao princípio da verdade processual, que é fundamental na Justiça criminal e também cível. Por esse princípio, a verdade dos fatos deverá ser procurada não somente pelo Estado, mas por todos que fazem parte da relação jurídica processual, sob o amparo do direito ao contraditório. Portanto, é necessário haver compatibilidade com o princípio do contraditório, uma vez que não haverá verdade sem que sejam ouvidas ambas as partes.¹¹¹

Para Aury Lopes Júnior, o valor probatório do inquérito é bem limitado, tendo em vista que se trata de um procedimento sem natureza processual e por isso possui um elevado grau de liberdade de forma, diferentemente das provas produzidas no processo que são produzidas de acordo com um alto grau de formalismo. Dessa forma, pode-se concluir que quanto menor o formalismo na produção da prova, menor será o valor probatório dela.¹¹²

Para Luiz Carlos dos Santos Gonçalves¹¹³, as provas colhidas nos procedimentos inquisitivos, como o inquérito parlamentar, são válidas nos processos judiciais, mas sob a condição de que sejam corroboradas e renovadas e não sejam contrariadas por outras provas produzidas sob o amparo do contraditório, e se ajustem a totalidade do contexto dos autos. Segundo o referido autor, o princípio do livre convencimento motivado proporciona ao juiz a consideração de todas as provas constante dos autos, desde que não sejam ilícitas. O autor defende ainda que tais provas podem, inclusive, fundamentar uma condenação penal, caso versem sobre aspectos técnicos.

Apesar, de limitado valor probatório, os atos do inquérito podem servir de base para se determinar medidas cautelares, como a restrição de liberdade do

¹¹¹ RANGEL, Paulo. *Direito Processual Penal*. 18º ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010, p.77-80.

¹¹² LOPES JR., Aury. *Sistema de Investigação Preliminar no Processo Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 186.

¹¹³ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes de Investigação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 118.

indivíduo por meio das prisões cautelares, bem como restrição da disponibilidade de bens, com arresto, sequestro, dentre outros. Além disso, o inquérito também pode servir para justificar a instauração ou não do processo.¹¹⁴

Cabe destacar que as provas renováveis, como, por exemplo, as acareações, reconhecimentos, depoimento de testemunha, para terem valor probatório e serem considerados na sentença do juiz, se produzidas na fase pré-processual, devem, necessariamente, ser renovadas na fase processual diante do juiz, da acusação e da defesa, com observância das formalidades que devem reger a produção de prova no processo penal.¹¹⁵

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Habeas Corpus nº 66186 – SP entendeu que as provas produzidas na fase de inquérito não possuem valor probatório. Segue a decisão do STJ no Habeas Corpus nº 66186 – SP, cuja relatora foi a Ministra Laurita Vaz, da 5ª Turma do STJ:¹¹⁶

“(...) O inquérito policial constitui peça meramente informativa, onde não existe contraditório e, exatamente por essa razão, não possui valor probatório, apenas servindo de suporte para a propositura da ação penal (...)”.

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Habeas Corpus nº 103660 – SP, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, entendeu que elementos probatórios colhidos exclusivamente na fase de inquérito não podem servir de base para condenação, sob pena de grave afronta às garantias constitucionais do contraditório e da plenitude de defesa. Segue abaixo trecho da referida decisão:¹¹⁷

“(...) O acervo probatório que efetivamente serviu para condenação do paciente foi aquele obtido no inquérito policial. Segundo entendimento pacífico desta Corte não podem subsistir condenações penais fundadas unicamente em prova produzida na fase do inquérito policial, sob pena de grave afronta às garantias

¹¹⁴ LOPES JR., Aury. *Sistema de Investigação Preliminar no Processo Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, op. cit., p. 187-188.

¹¹⁵ Ibidem, p. 189.

¹¹⁶ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Quinta Turma. Habeas Corpus nº 66186 - SP. Ministra Relatora: Laurita Vaz. Data do Julgamento: 04-09-2008. Publicado no DJ de 29-09-2008.

¹¹⁷ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1ª Turma. Habeas Corpus nº 103660 - SP. Ministro Relator: Ricardo Lewandowski. Data do Julgamento: 30-11-2010. Publicado no DJ de 07-04-2011.

constitucionais do contraditório e da plenitude de defesa. Precedentes. IV – Ordem concedida para cassar o acórdão condenatório proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e restabelecer a sentença absolutória de primeiro grau”.

3.3 Ação Penal nº 470 e Validade das Provas Colhidas pela CPI do “Mensalão”

Um caso prático da problemática que envolve a validade das provas colhidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito se refere à Ação Penal nº 470 Minas Gerais, referente ao processo do “Mensalão”, que foi julgado recentemente pelo Supremo Tribunal Federal. A referida ação penal surgiu a partir de elementos colhidos em sua maior parte pelo trabalho da Comissão Parlamentar Mista dos Correios.¹¹⁸

A citada CPMI foi criada em julho de 2005 após denúncia veiculada pela Revista Veja, em que se revelaram atos de corrupção passiva e ativa no âmbito da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, além de suposta troca de apoio político ao governo por cargos em órgãos públicos da administração direta e indireta, vulgarmente denominado de “Mensalão”.¹¹⁹

A CPMI se empenhou no esclarecimento das denúncias e irregularidades, reunindo-se 159 vezes, em reuniões convocadas tanto pelo Plenário da comissão quanto pelas suas sub-relatorias. Ademais, foram apresentados o total 1602 requerimentos, dos quais 1186 foram aprovados. Do total de requerimentos aprovados, 365 se referiam à quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico de pessoas envolvidas nas denúncias e 566 de convocações para tomada de depoimentos. Ao final ficou comprovada a ocorrência do denominado “mensalão”.¹²⁰

¹¹⁸ SENADO FEDERAL. Portal atividade legislativa. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/cpi/relatoriofinalcorreios.asp>>. Acesso em 15 setembro 2012.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem.

O relatório final da CPMI dos Correios foi encaminhado ao Procurador-Geral da República (além de outros Órgãos e autoridades). Com base nesse relatório, o Procurador-Geral ofereceu denúncia ao Supremo Tribunal Federal, que resultou na Ação Penal nº 470, cujo relator é o Ministro Joaquim Barbosa e revisor o Ministro Ricardo Lewandowski.

Uma das principais teses de defesa dos réus do “mensalão” foi a alegação de invalidade das provas colhidas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios. A defesa dos réus do mensalão questionou a possibilidade de valoração, no julgamento do STF, das provas produzidas pela CPMI dos Correios. Segundo os defensores dos acusados, as provas colhidas fora do processo não poderiam ser consideradas como meio exclusivo para conduzir à condenação. Segundo os advogados, o Procurador-Geral da República se baseou em suas alegações finais em provas obtidas apenas na fase pré-processual, na CPMI dos Correios, já que, segundo eles, na fase processual não foram produzidas novas provas capazes de levar à condenação, o que consequentemente teria que absolver os réus do “Mensalão”.¹²¹

Quando do julgamento da Ação Penal nº 470, a maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal rejeitou a referida preliminar de defesa e justificou afirmando que os elementos obtidos no curso de procedimento pré-processual, como o inquérito parlamentar, não poderiam ser alijados da apreciação judicial, tendo em vista que tais elementos foram corroborados, sob a garantia do contraditório, na fase processual, adquirindo com isso eficácia necessária para fundamentar uma condenação. Outro motivo para considerar os elementos de inquérito está contido na exceção prevista na parte final do art. 155 do CPP, que autoriza o Juiz a fundamentar a sentença nos elementos informativos colhidos na investigação quando se tratar de provas cautelares, não repetíveis e antecipadas. Além disso, foi destacado que o artigo 155 do CPP não impede o uso de elementos investigativos desde que acompanhados e corroborados por provas produzidas em juízo.¹²²

¹²¹ HAIDAR, Rodrigo. Para provar sua tese, PGR desprezou provas. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-06/provar-tese-pgr-desprezou-provas-sustentam-advogados>>. Acesso em 25 ago. 2013.

¹²² <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/ap470votominlf.pdf>.

Os Ministros sustentaram ainda que nos delitos que envolvem ostentação de poder pelo criminoso, há maior facilidade de ocultar o ilícito, por meio da destruição de documentos, elaboração de esquemas velados, aliciamento de testemunhas, dentre outros artifícios. Por essa razão, deve haver uma elasticidade na aceitação da prova de acusação. Alegou ainda que a potencialidade do acusado de crime para falsear a verdade provoca o maior valor das presunções contra ele colocadas. Portanto, segundo o STF, Isso significa que mesmo provas indiciárias, no sentido técnico de provas indiretas do artigo 239 do Código de Processo Penal, são válidas para afastar a presunção de inocência e justificar uma condenação.¹²³

Como justificativa para indeferir a preliminar de defesa, os ministros do STF acrescentaram ainda que em certas circunstâncias, devido à natureza de alguns crimes, a prova indireta é a única existente e a sua desconsideração, além de contrariar o Direito positivo e à prática jurídica moderna, acarretaria em deixar impune graves atentados criminais à ordem jurídica e à sociedade. Nessa linha de raciocínio, considerar indícios e valorá-lo não é algo extraordinário, e sim, comum na praxe forense, no Direito praticado no Brasil e também no Direito Moderno, não representando qualquer afronta ao princípio da presunção de inocência.¹²⁴

Segue abaixo trecho do voto do Ministro Joaquim Barbosa, relator do processo:

“(...) Questionam algumas das Defesas a possibilidade de valoração, no julgamento, das provas produzidas na fase de investigação. A prova a ser considerada no julgamento criminal é aquela realizada sob o contraditório, conforme estabelecido expressamente no art. 155 do Código de Processo Penal. Isso não significa que o juiz não possa considerar, na formação de seu convencimento, elementos informativos colhidos na fase de investigação criminal. O que se exige é que tais elementos informativos sejam, na fase judicial, submetidos ao contraditório (...). Nos delitos de poder não pode ser diferente. Quanto maior o poder ostentado pelo criminoso, maior a facilidade de esconder o ilícito, pela elaboração de esquemas velados, destruição de documentos, aliciamento de testemunhas etc. Também aqui a clareza que inspira o senso comum autoriza a conclusão (presunções, indícios e lógica na interpretação dos fatos). Daí a maior elasticidade na admissão da prova de acusação, o que em absoluto se confunde com flexibilização das garantias legais, dos cânones processuais e dos

¹²³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Ação Penal nº 470 - MG. Ministro Relator: Joaquim Barbosa. Data do Julgamento: 17-12-2012. Publicado no DJ de 22-04-2013.

¹²⁴ Ibidem.

meios probatórios e sua avaliação. É o que impõe a técnica mais adequada para interpretação da verdade diante dos dados fornecidos pela instrução do processo. A potencialidade do acusado de crime para falsear a verdade implica o maior valor das presunções contra ele erigidas (...).”

Alguns Ministros defenderam a utilização da prova indiciária, mas de forma complementar a outras provas submetidas ao contraditório judicial e justificaram utilizando o artigo 239 do CPP. Segue abaixo trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes:¹²⁵

“A **unilateralidade** das investigações desenvolvidas pela Polícia Judiciária (*informatio delicti*), de um lado, e o caráter inquisitivo que assinala a atuação da autoridade policial, de outro, **não** autorizam, sob pena de **grave** ofensa à garantia constitucional do contraditório e da plenitude de defesa, a formulação de decisão condenatória cujo **único** suporte venha a ser a prova, **não reproduzida em juízo**, consubstanciada nas peças do inquérito respectivo”. (HC 73.338-7/RJ). Portanto, conforme jurisprudência da Corte, “*os elementos do inquérito podem influir na formação do livre convencimento do juiz para a decisão da causa quando complementam outros indícios e provas que passam pelo crivo do contraditório em juízo* (RE 425.734, rel. Min. Ellen Gracie) (...)”.

“(...) A questão, em verdade, cinge-se à valoração da prova e não ao juízo de admissibilidade que, em nosso ordenamento, só encontra limitação na prova ilegítima. Ainda sobre a questão da prova, permitam-me outras duas observações: a) o inquérito parlamentar, em que pese ao disposto no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, ostenta natureza administrativa, com a inerente carga probatória típica desses procedimentos; b) os indícios podem ser utilizados como elemento de prova, consoante dispõe o art. 239 do CPP”.

Pelo exposto no voto dos ministros, percebe-se que o julgamento do mensalão pelo Supremo Tribunal Federal traz um elemento novo, ao se admitir a existência de provas circunstanciais, ou seja, de indícios, quando eles existirem em grande quantidade e, em seu conjunto, auxiliarem na construção de uma narrativa sólida. Se esse for o caso, o novo entendimento é de que o conjunto de indícios poderá ser suficiente para caracterização da culpa do indivíduo.

Nota-se ainda que o Supremo Tribunal Federal rompeu com a jurisprudência anterior de não se basear, em hipótese alguma, em indícios na realização de

¹²⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Ação Penal nº 470 - MG. Ministro Relator: Joaquim Barbosa. Data do Julgamento: 17-12-2012. Publicado no DJ de 22-04-2013.

julgamentos penais. No entanto, existe também a possibilidade de que esse julgamento tenha sido uma exceção, em razão das implicações políticas e da pressão da mídia. Portanto, somente a apreciação de casos futuros permitirá a avaliação se foi um comportamento episódico ou se a tendência será confirmada.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que as Comissões Parlamentares de Inquérito são uma importante ferramenta do Poder Legislativo no controle de atos da Administração Pública ou de particulares que tenham repercussão pública e são criadas com o objetivo de resguardar o patrimônio público e informar a opinião pública.

No entanto, no exercício de suas atribuições, as Comissões de Inquérito se submetem a limites materiais e formais, que são impostos pela Constituição Federal e pela Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como forma de garantir os direitos e liberdades fundamentais.

No que se refere aos limites formais atribuídos às Comissões Parlamentares de Inquérito, um dos pontos mais relevantes e mais discutidos é o conceito de "fato determinado", uma vez que a Legislação não apresenta uma definição precisa do que seja fato determinado. Isso tem acarretado inúmeros problemas, como, por exemplo, o fato de que algumas CPIs são criadas para apurar fatos genéricos, como corrupção, inflação, responsabilidade governamental, política econômica, dentre outros.

No que tange aos limites materiais, conclui-se que são decorrentes do regime jurídico-constitucional e dos princípios constitucionais e objetiva a proteção das liberdades públicas e os direitos fundamentais. Entre eles está a limitação das provas colhidas durante o inquérito legislativo.

As provas colhidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito possuem limitação, pois não há observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Assim, tais provas podem ser utilizadas sem restrição alguma para o convencimento do Ministério Público, com vistas ao oferecimento da ação penal. No entanto, esses elementos informativos, como são denominados tecnicamente, não podem ser utilizados como fundamento para condenação penal.

A doutrina majoritária e a jurisprudência, especialmente a do Supremo Tribunal Federal, defendem que as provas de inquérito não podem ser utilizadas de forma exclusiva para condenação, e tal entendimento decorre em primeiro lugar da Constituição Federal que assegura aos acusados em geral o contraditório e a ampla

defesa e em segundo lugar do artigo 155 do Código de Processo Penal que preceitua que o Juiz não pode fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na fase de investigação.

O Supremo Tribunal Federal vinha entendendo que as provas de inquérito são válidas desde que renovadas e confirmadas na fase judicial, com exceção das provas cautelares, não repetíveis e antecipadas, que pelas especificidades são aceitas para fundamentar uma sentença.

Mas pela análise do julgamento da Ação Penal nº 470 – MG percebe-se um posicionamento diferente da Corte Especial, pois utilizou como fundamento para condenar os réus do “mensalão” as provas colhidas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios.

Por fim, fica a seguinte questão: está havendo uma mudança no posicionamento do Supremo Tribunal Federal, de forma a aceitar as provas colhidas durante a fase pré-processual, ou o julgamento do “mensalão” se tratou de uma exceção, tendo em vista as implicações políticas e a pressão da mídia?

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Bernardo Montalvão Varjão de. *Algumas Considerações acerca do Inquérito Policial*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3828/algumas-consideracoes-acerca-do-inquerito-policial>>. Acesso em: 2 jun. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Nº 1.579, de 18 de março de 1952. *Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito*. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 21 março 1952. Seção 1. p. 4585.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 5588, de 03 de agosto de 2009*.

Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=441416>
>Acesso em: 19 nov. 2012.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1ª Turma. Habeas Corpus nº 103660 - SP. Ministro Relator: Ricardo Lewandowski. Data do Julgamento: 30-11-2010. Publicado no DJ de 07-04-2011.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Monocrática proferida pelo Ministro Eros Grau. Habeas Corpus nº 96.981 - DF. Ministro Relator: Joaquim Barbosa. Data do Julgamento: 26-11-2008. Publicado no DJ de 01-12-2008.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Ação Penal nº 470 - MG. Ministro Relator: Joaquim Barbosa. Data do Julgamento: 17-12-2012. Publicado no DJ de 22-04-2013.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Habeas Corpus nº 71.261 - DF. Ministro Relator: Sepúlveda Pertence. Data do Julgamento: 11-05-1994. Publicado no DJ de 24-06-1994.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança nº 23.576 - DF. Ministro Relator: Celso de Melo. Data do Julgamento: 02-10-2000. Publicado no DJ de 06-10-2000.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança nº 23.576 - DF. Ministro Relator: Celso de Melo. Data do Julgamento: 02-10-2000. Publicado no DJ de 06-10-2000.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança nº 24.831 - DF. Ministro Relator: Celso de Melo. Data do Julgamento: 22-06-2005. Publicado no DJ de 04-08-06.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001.

COUTINHO, Filipe. *Projeto Regulamenta Funcionamento de CPI*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-jul-11/projeto-lei-regulamenta-funcionamento-cpi-congresso>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

FRANÇA, Pedro Arruda. *Manual das CPI's: Legislação doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira; Coelho, Frederico Souza de Andrade. *Provas e o exercício do contraditório na construção qualitativa do inquérito policial*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8898>. Acesso em: 3 jun. 2013.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes de Investigação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

HAIDAR, Rodrigo. *Para provar sua tese, PGR desprezou provas*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-06/provar-tese-pgr-desprezou-provas-sustentam-advogados>>. Acesso em 25 ago. 2013.

LIMA, Marcellus Polastri. *Curso de Processo Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

LOPES JR., Aury. *Sistema de Investigação Preliminar no Processo Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

MACHADO, Angela C. Cangiano; JUNQUEIRA, Gustavo Octaviano Diniz; FULLER, Paulo Henrique Aranda. *Processo Penal: Elementos do Direito*. São Paulo: Premier Máxima, 2009.

MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo Penal*. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre de. Limitações Constitucionais às Comissões Parlamentares de Inquérito. *Revista de direito constitucional e internacional*, ano 11, nº 44, jul-set-2003.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo Penal e Execução Penal*. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

RANGEL, Paulo. *Direito Processual Penal*. 18º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI: doutrina, jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Segunda Câmara de Direito Público. Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 150048 SC 2003.015004-8. Desembargador Relator: Newton Trisotto. Data do Julgamento: 24-11-2003. Publicado no DJ-SC de 25-11-2003.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões Parlamentares de Inquérito e o conceito de fato determinado*. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2005.

SENADO FEDERAL. Portal atividade legislativa. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/cpi/relatoriofinalcorreios.asp>>. Acesso em: 15 set. 2012.

SILVA, Edson Jacinto da. *A Comissão Parlamentar de Inquérito*. Campinas-SP: Servanda, 2004.

SILVA, Francisco Rodrigues da. *CPIs Federais, Estaduais, Municipais: Poderes e Limitações*. 3ª ed. Recife: Ed. Bagaço, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Luiz Mônaco da. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. São Paulo: Ícone, 1999.

SILVEIRA, Rebeca Teixeira da. Dos limites constitucionais da Comissão Parlamentar de Inquérito e das provas obtidas pela CPI que os extrapolarem. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14311>>. Acesso em: 25 ago. 2013.